

"Quo Vadis" Kebijakan PPN

Haula Rosdiana

Guru Besar Ilmu Kebijakan Perpajakan, FIA Universitas Indonesia

Setiap kebijakan sudah seharusnya menganalisis dampak kebijaksanaan agar kebijakan yang dipilih bisa memberi banyak kemaslahatan dan bukan semata menjadi instrumen untuk mencapai tujuan penguasa.

Terlebih kebijakan pajak, karena sejatinya pajak merupakan bentuk relasi yang paling erat antara negara dan rakyat, yang di dalamnya mengandung nilai dan makna tentang pengorbanan, sumbangsih, kegotongroyongan, hingga bela negara.

Pajak adalah instrumen demokrasi sehingga esensi dari rakyat untuk rakyat menjadi ruh dalam merumuskan kebijakan fiskal agar tercipta rasa saling percaya (*mutual trust*) melalui kebijakan belanja (*spending policy*) yang berkualitas, adil, dan merata.

Pemerintah seharusnya sudah bisa memprediksikan timbulnya keresahan dan penolakan atas rencana kenaikan tarif Pajak Pertambahan Nilai (PPN), di tengah data yang menunjukkan terjadinya penurunan daya beli serta jumlah kelas menengah yang terus merosot.

Belum usai polemik kenaikan PPN, rakyat kembali dikejutkan dengan pemberitaan tentang rancangan undang-undang (RUU) pengampunan pajak (*tax amnesty*) yang telah masuk Program Legislasi Nasional 2025. Berita ini banyak melukai rasa keadilan wajib pajak yang telah berusaha untuk patuh pada perpajakan, baik secara sukarela, kooperatif, maupun karena terpaksa.

Kenaikan beban Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) melalui mekanisme opsen menjadi tambahan kejutan baru. Pemda berdalih mereka tidak menaikkan tarif PKB, tetapi menjalankan regulasi opsen yang ada dalam UU No 1/2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UHKP).

Bagi pembayar pajak, apa pun nama dan bentuknya, yang mereka rasakan adalah beban pajak bertambah. Satu hal yang pasti, daya beli mereka jelas akan berkurang, khususnya jika pemda menetapkan opsen sebesar 66 persen.

Ambivalensi kebijakan PPN

Pemerintah bersikukuh menaikkan tarif PPN menjadi 12 persen dengan alasan menjalankan amanat undang-undang. Bagi yang mencermati struktur Pasal 17 UU No 7/2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (HPP), ini tanda tanya besar karena Pasal 17 Ayat (3) juga merupakan amanat undang-undang yang memungkinkan penurunan tarif PPN hingga 5 persen.

PPN adalah *indirect on consumption*, maka beban pajaknya dapat dialihkan kepada pihak lain, dalam hal ini umumnya dialihkan kepada konsumen (*shifting forward*), sehingga pasti akan memengaruhi harga dan daya beli. Dalam teori ekonomi perpajakan, kenaikan tarif akan menurunkan kesejahteraan, baik pihak konsumen maupun produsen.

Karena itu, sudah seharusnya peme-

rintah bijaksana menganalisis dampak berganda (*multiplier effect*) secara utuh menyeluruh melalui pendekatan sistem. Penurunan permintaan akan berpengaruh pada produksi sehingga akan memengaruhi kebutuhan tenaga kerja. Efek bola salju akan terus bergulir seiring implikasinya terhadap peningkatan pengangguran, penciptaan lapangan kerja, dan semakin melemahnya daya beli.

Pengumuman tentang berbagai stimulus fiskal justru menunjukkan bahwa sebenarnya pemerintah menyadari betul *multiplier effect* kenaikan tarif PPN sehingga menjadi tanda tanya besar mengapa justru pemerintah tetap memilih menaikkan tarif PPN.

Narasi potensi kenaikan penerimaan sebesar Rp 75 triliun menjadi tidak sebanding dengan potensi dampak yang ditimbulkan, bahkan paradoks dengan kebutuhan anggaran stimulus fiskal untuk meredakan gejolakannya. Yang lebih mengkhawatirkan adalah *policy cost* berupa semakin menurunnya kepercayaan (*trust*) terhadap otoritas fiskal negara.

Apalagi sebelumnya pemerintah menyatakan bahwa kenaikan PPN 12 persen hanya berlaku bagi barang mewah. Faktanya, belakangan beredar kabar kenaikan ini berlaku umum sehingga semua barang dan jasa otomatis dikenai tarif 12 persen, kecuali barang/jasa yang mendapatkan fasilitas PPN.

Polemik kian meruncing dengan banyaknya pertanyaan rakyat mengapa sabun, sampo, dan sejenisnya juga terkena kenaikan tarif PPN, padahal bukan barang mewah. Maka, lumrah jika muncul petisi menolak kenaikan PPN, demonstrasi kalangan generasi Z, bahkan ancaman demonstrasi serentak Badan Eksekutif Mahasiswa Seluruh Indonesia.

Ekstensifikasi obyek PPN

Sebagai *indirect on consumption*, yang menjadi obyek PPN adalah konsumsi, bukan investasi. Sejatinya, pendidikan adalah investasi sehingga menjadi keleziman internasional dibebaskan dari pengenaan PPN. Sebelum UU HPP berlaku, jasa pendidikan adalah jasa tidak kena pajak (JTKP).

Setelah berlakunya UU HPP, jasa pendidikan termasuk dalam kelompok jasa yang mendapatkan fasilitas PPN dalam rangka mendukung tersedianya barang dan jasa tertentu yang bersifat strategis dalam rangka pembangunan nasional.

Cakupan jasa pendidikan sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 16B Ayat (1a) Huruf j Angka 6 yang tak membedakan premium dan nonpremium sejatinya cukup komprehensif serta menunjukkan dukungan politik PPN atas pendidikan bagi terciptanya SDM unggul guna mewujudkan Indonesia Emas 2024.

Rencana PPN 12 persen atas jasa pelayanan kesehatan medis premium akan menimbulkan persoalan baru terkait definisi dan kriteria premium, selain tidak empati terhadap orang yang sakit. Tak ada orang yang ingin sakit. Jika orang sakit harus menanggung beban PPN, justru akan lebih menyakitkan. Pun karena kesehatan adalah investasi, maka jasa pelayanan kesehatan yang bersifat preventif sudah dibebaskan dari PPN.

Bukankah jika semakin banyak rakyat yang sakit, semakin besar biaya yang harus ditanggung negara?



Potensi penerimaan vs biaya perpajakan

Untuk memahami PPN memang diperlukan pemahaman lebih detail dan mendalam agar tidak *jump into conclusions*. PPN berbeda dengan pajak penjualan (*sales tax*) jika dilihat dari teknik dan mekanisme penghitungannya.

Secara umum, Indonesia menggunakan *indirect subtraction method*. Karena itu, belum tentu semua rumah sakit (RS) yang dianggap premium akan memberikan kontribusi terhadap penerimaan PPN, malah sebaliknya justru negara yang harus memberikan restitusi.

Di satu sisi, pengenaan PPN 12 persen ke pasien akan menambah beban pasien, sementara RS mungkin malah mengklaim restitusi, terutama jika RS *premier* itu baru berdiri atau membeli peralatan kesehatan yang canggih dan mahal.

Alih-alih pemerintah mendapatkan tambahan penerimaan negara, malah sebaliknya. Ini berbeda dengan kebijakan PPN yang berlaku sebelum UU HPP di mana tak berlaku mekanisme pengkreditan. Secara umum, negara justru mendapat *partial tax revenue* hampir 70 persen dari Pajak Masukan yang sudah dibayar RS, tetapi tak bisa dikreditkan.

Karena itu, perluasan obyek PPN atas jasa premium belum tentu meningkatkan penerimaan negara, tetapi yang sudah pasti timbul *cost of taxation*, yaitu a) *compliance cost*, b) *administrative & enforcement cost*, dan c) *policy cost*. Terlebih, sanksi dalam PPN termasuk sanksi yang paling berat. Misalnya, jika faktur pajak terlambat dibuat atau tidak diisi secara lengkap, dapat dikenai sanksi denda administrasi sebesar 1 persen dari Dasar Pengenaan Pajak. Ini ekuivalen dengan 10 kali lipat atau 1.000 persen dari PPN yang terutang.

Narasi keadilan menjadi tidak terlalu relevan untuk PPN yang merupakan *indirect tax* karena karakteristik yang melekat di dalamnya, yaitu dalam pembebanannya tidak memperhatikan *individual circumstances*. Implikasinya adalah *effective tax rate* menjadi regresif.

Maka, jika pemerintah ingin menge-

depankan keadilan, instrumen yang lebih tepat adalah Pajak Penghasilan yang merupakan pajak langsung (*direct tax*).

Pajak Penjualan Barang Mewah (PPN-BM) adalah instrumen kebijakan pajak tambahan yang diamanatkan UU PPN untuk keseimbangan pembebanan pajak antara konsumen yang berpenghasilan rendah dan konsumen yang berpenghasilan tinggi. Namun, instrumen ini punya keterbatasan karena *legal character-nya* memang sangat mirip *excise* (cukai).

Karena otoritas pemungutannya berbeda, *quantitative measurement* untuk memastikan tercapainya tujuan pengendalian pola konsumsi menjadi persoalan tersendiri. Tentu jika Badan Penerimaan Negara terbentuk sesuai dengan janji dalam Astacita, persoalan ini akan lebih mudah untuk diselesaikan dengan solusi yang jitu.

Narasi pemerintah terkait jasa premium kemudian malah menimbulkan tanda tanya besar karena tidak ada terminologi barang atau jasa premium dalam UU PPN/PPnBM.

Alih-alih memberikan solusi jitu, kata *premium* seolah menjadi *gimmick* untuk menjustifikasi kenaikan tarif PPN, padahal dampaknya justru membuat rakyat merasa diberikan harapan palsu karena awalnya disebutkan bahwa kenaikan PPN hanya untuk barang mewah.

Materi konferensi pers Kementerian Keuangan terkait Paket Stimulus Ekonomi untuk Kesejahteraan Masyarakat juga menggunakan terminologi yang tidak tepat, yaitu pembebasan PPN (tarif nol persen/*zero rate*) sebagaimana ditulis dalam *slide 2* dan 33.

Menyamakan pembebasan PPN dengan tarif nol persen merupakan kekeliruan yang mendasar karena *VAT Exemption* (Pembebasan PPN) mempunyai implikasi pengkreditan yang berbeda dengan *zero rate*.

Atas pembebasan PPN, negara masih mempunyai *partial tax revenue* lebih dari 69 persen dari total Pajak Masukan yang tidak dapat dikreditkan.

Pajak tak langsung untuk kesejahteraan

Sekali lagi, memahami PPN dan *indirect tax* memang diperlukan pemahaman yang komprehensif dari sisi konseptual teoretis, *international best practice*, regulasi, hingga implementasinya di tingkat meso dan mikro.

Mungkin pemerintah dapat mempertimbangkan dan melihat kembali rancangan kebijakan PPN dan *indirect tax* yang disusun Dewan Pakar Penerimaan Negara Tim TKN Prabowo yang telah mendesain kebijakan PPN (dan pajak tidak langsung) yang sederhana, lebih memberikan kepastian hukum dan selaras dengan asas kemudahan administrasi, tetapi sekaligus mendorong daya beli dan mendukung peningkatan produktivitas dunia usaha.

Pada akhirnya, memang dibutuhkan kemauan dan kemampuan dalam merumuskan kebijakan PPN/PPnBM ataupun pajak tak langsung lainnya dengan pemikiran dan hati yang jernih agar opsi kebijakan yang dipilih memang yang terbaik bagi rakyat, bangsa dan negara.

Bukan untuk jangka pendek, sementara, atau sesaat, melainkan untuk kesinambungan dan keberlanjutan ketahanan fiskal yang tangguh.